

CA1
PVIS
-1978
C12 c1



3 1761 11709476 3

**The Canadian Constitution and Constitutional
Amendment : Highlights**

CA1
PV15
1978012

Government
Publications

The Canadian Constitution and Constitutional Amendment

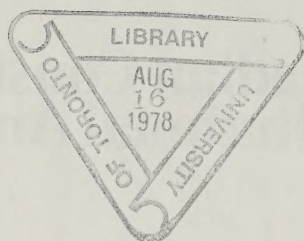
Highlights



Federal-Provincial
Relations Office

Bureau des relations
fédérales-provinciales

Canada - a multicultural society



CAI
PVIS
-78C12

CONSTITUTIONAL AMENDMENT STUDY RELEASED

OTTAWA, August 1978 -- Federal-Provincial Relations Minister Marc Lalonde and Justice Minister Ron Basford today released a federal government study of some possible alternatives for an amendment procedure for the Constitution of Canada.

The study is intended as additional background material for discussions about Canada's constitutional renewal. At present, Canada is unique among the federations of the world in having to apply to another country (the United Kingdom) to amend certain parts of its Constitution. The document says this is "because of the inability of governments in Canada to reach agreement" on a procedure that would strike a balance between the need for protection and stability and the requirements of flexibility.

Highlights of the document include:

- A survey of amendment procedures in four other federations, namely the United States, Switzerland, the Federal Republic of Germany and Australia;
- A review of Canada's attempts to arrive at agreement on an amending formula over the past 50 years;
- An examination of some possible alternatives for an amending formula, including a major new possibility -- the use of referenda. (Last spring, the Government introduced a Bill to give the federal government the power to hold referenda on constitutional matters.)

Among the points made by the study are these:

- The major problem is finding a workable formula, on which the provinces and the federal government can agree, to change those parts of the Constitution that concern them both, such as the distribution of powers. So far, there have been nine attempts since 1926.
- The British North America (BNA) Act -- Canada's basic constitutional document -- gives each province the right to amend its own Constitution. In 1949, on the initiative of Prime Minister St-Laurent, the BNA Act was amended to give the Parliament of Canada a comparable power to amend the Constitution in its "federal" aspects. This did not cover several important areas including the distribution of powers. Changes in these excepted areas still require action by the British Parliament.
- According to established practice concerning these excepted areas:
 - (1) the British Parliament will not act unless there is a formal request from Canada;
 - (2) a request to the British Parliament requires the approval of the Canadian House of Commons and of the Senate expressed in a Joint Address of both Houses to the Crown; and
 - (3) the Government and Parliament of the United Kingdom, to avoid interference in Canada's internal affairs, will not act on requests from the provinces without the advice of the Government of Canada.
- There is no specific constitutional obligation for the Government of Canada to consult the provinces before seeking a Joint Address of both Houses to the Crown. However, the provinces have been involved in the amending process in certain instances over the years:

- (1) the Government of Canada asked for and received the approval of all the provinces before requesting the British Parliament to make three amendments (1940, 1951, and 1964) that involved the distribution of powers;
- (2) in five instances between 1907 and 1964, the federal government consulted with all the provinces on matters concerning all of them;
- (3) once, in 1930, an amendment concerned only some provinces, and only they were consulted; and
- (4) on 10 occasions between 1871 and 1949, the federal government did not consult with the provinces on matters it considered to be of exclusive federal concern, although, in the last four cases, all in the 1940's, one or two provinces protested that federal-provincial consultations should have taken place.

The study also describes the two amending procedures which came close to full acceptance in the recent past:

- The Fulton-Favreau formula (1964), which would have required the consent of Parliament and of all provincial legislatures for amendments affecting matters such as the distribution of powers and, in other areas of mutual concern, it would have required the consent of Parliament and of two-thirds of the provincial legislatures.
- The Victoria amending formula (1971), so-called because it came near to being adopted at the Victoria Conference, which would have replaced the unanimous consent of all 11 legislatures envisaged in the Fulton-Favreau formula with a "national consensus." The national consensus would have been achieved by securing the agreement of Parliament and of at least six provincial legislatures distributed among

four "regions" and representing about 80 per cent of the population of Canada. The four regions were Atlantic Canada, Quebec, Ontario and Western Canada. Such a consensus would have been required for the more important amendments. Amendments applying to one or more, but not all, provinces would require the consent of the provincial legislature or legislatures concerned and Parliament.

The study suggests that, in addition to the Fulton-Favreau formula and the Victoria amending formula, two alternatives, among others, could be considered:

- The Victoria amending formula combined with an "appeal" to the people through a referendum. For example, a referendum could be held in a region when it vetoes a proposal accepted by the other three regions and by Parliament; and a national referendum could be held if the four regions accepted a proposal and Parliament opposed it.
- The exclusive use of referenda.

The study also draws attention to several possible ways of proposing constitutional amendments as distinct from approving them:

- An amendment could be proposed by Parliament acting alone; by a combination of any four provincial legislatures, to include one from each region or by the legislature(s) of any one region (as defined by the Victoria amending formula).
- The Government's proposed House of the Federation, which would create a new institution for the expression of regional interests, could possibly initiate proposals for constitutional amendment by, say, a two-thirds vote. However, the study says this role would probably supplement rather than substitute for other ways of proposing amendments.
- Amendments might be proposed by popular petition: that is, by a minimum number or percentage of voters.

- The study notes, however, that in the four other federations surveyed, the federal legislature has a key role in proposing constitutional amendments.

The study is being put forward by the Government only as background information to contribute to the discussion of possible alternative amending procedures. No decision has been taken by the Government as to what method it prefers.

With regard to timing, the Government proposed, in its White Paper, A Time for Action, a two-phase approach to revision of the Constitution. Proposals concerning the first phase were contained in the Constitutional Amendment Bill introduced in the Commons on June 20. The Bill contained no proposals concerning an amending procedure. The second phase will concern mainly the distribution of powers between the federal and provincial authorities. Whether a consensus on an amending procedure should be achieved towards completion of the second phase or earlier is a matter yet to be determined, and this will be the subject of discussion among the federal and provincial governments.

Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117094763>

- Le document fait remarquer, néanmoins, que dans les quatre autres fédérations examinées, la législature fédérale joue un rôle capital en ce qui concerne la proposition des modifications constitutionnelles.

Ce document est mis de l'avant par le gouvernement seulement à titre de document d'informations pour apporter une contribution à l'examen des options possibles pour une procédure de modification. Le gouvernement n'a pas pris de décision quant à l'option qu'il préférerait. En ce qui concerne l'échéancier, le gouvernement s'est proposé, dans le Livre blanc, Le temps d'agir, d'aborder la révision constitutionnelle en deux étapes. Les propositions relatives à la première étape se trouvaient dans le projet de loi sur la réforme constitutionnelle, présenté à la Chambre des communes le 20 juin. Il n'y avait pas de proposition relative à la procédure de modification dans le projet de loi. La deuxième étape traitera surtout de la répartition des compétences entre les autorités fédérales et provinciales. Il reste à déterminer si un consensus sur la procédure de modification devrait être arrêté vers la fin de la deuxième étape ou plus tôt. Cette question fera l'objet des discussions entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

- La formule de Victoria avec appel (recours à des référendums populaires).
 Par exemple, on pourrait organiser un référendum dans une région, lorsque cette région refuse une proposition acceptée par les trois autres régions et par le Parlement; et on pourrait organiser un référendum national lorsque les quatre régions acceptent une proposition et que le Parlement la refuse.
- Le recours exclusif aux référendums.
 Le document fait ressortir également quelques options concevables pour la proposition des modifications constitutionnelles (à la différence des procédures de ratification):
- Une modification pourrait être proposée par le Parlement seul; par quatre assemblées législatives provinciales, dont une de chaque région; ou par l'assemblée ou les assemblées d'une région (telle que définie par la formule de modification de Victoria).
- La Chambre de la Fédération proposée par le gouvernement et qui constituerait une nouvelle institution pour l'expression des intérêts régionaux, pourrait peut-être proposer des modifications constitutionnelles par un vote des deux tiers. Cependant, le document précise que ce mode de proposition s'ajoute probablement à d'autres modes, plutôt qu'il ne les remplace.
- Les modifications pourraient être proposées par une initiative populaire, c'est-à-dire par un nombre ou par un pourcentage minimal des électeurs.

L'étude décrit également les deux procédures de modification qui ont failli récemment faire l'objet d'un accord unanime:

- La formule Fulton-Favreau (1964) qui aurait exigé l'approbation du Parlement et de toutes les assemblées législatives provinciales pour la modification des questions, dont la répartition des compétences; pour d'autres domaines d'intérêt commun, il fallait l'approbation du Parlement et des deux tiers des assemblées législatives.
- La formule de modification de Victoria (1971), qui doit son nom au fait qu'elle a failli être adoptée à la Conférence de Victoria et qui aurait remplacé l'approbation unanime des onze législatures envisagée dans la formule Fulton-Favreau avec un "consensus national". Pour atteindre ce consensus national, il fallait l'approbation du Parlement et d'au moins six assemblées législatives provinciales réparties parmi les quatre "régions" et représentant à peu près 80 p. 100 de la population du Canada. Les quatre régions étaient: les provinces de l'Atlantique, le Québec, l'Ontario, et les provinces de l'Ouest. Un tel consensus serait exigé pour les modifications les plus importantes. Les modifications visant une ou plusieurs provinces, mais non pas toutes, n'exigeraient que l'approbation de l'assemblée ou des assemblées visées et du Parlement.

Le document suggère que, en plus de la formule Fulton-Favreau et de la formule de modification de Victoria, deux autres options, entre autres, pourraient être examinées:

- (3) afin d'éviter de s'ingérer dans les affaires internes du Canada, le gouvernement n'a pas tenu de consultation avec les provinces avant de demander une Adresse conjointe des deux Chambres à la Couronne. Cependant, les provinces ont été impliquées dans le processus de modification à quelques reprises à travers les années:
- En l'absence d'une disposition précise, le Gouvernement du Canada n'est pas tenu de consultation avec les provinces avant de demander une Adresse conjointe des deux Chambres à la Couronne. Cependant, les provinces ont été impliquées dans le processus de modification à quelques reprises à travers les années:
- (1) Le Gouvernement du Canada a demandé et a reçu l'approbation des provinces avant de demander au Parlement britannique d'adopter trois modifications portant sur la répartition des compétences (1940, 1951 et 1964);
 - (2) à cinq reprises entre 1907 et 1964, le gouvernement fédéral a consulté l'ensemble des provinces sur des questions qui les touchaient toutes;
 - (3) une fois, en 1930, il n'a consulté que les provinces directement visées par le changement prévu;
 - (4) à dix reprises entre 1871 et 1949, le gouvernement fédéral n'a pas consulté les provinces sur des questions qu'il jugeait être de compétence fédérale exclusive, bien qu'une province ou deux ont protesté dans les quatre derniers cas, soit pendant les années 1940, que des consultations fédérales-provinciales auraient dû avoir lieu.

De nombreux points ont été soulevés dans cette étude, notamment:

- Le problème fondamental est de trouver une formule pratique - sur laquelle les provinces et le gouvernement fédéral pourraient se mettre d'accord - qui permette la modification des dispositions de la Constitution qui touchent aux deux ordres de gouvernement, dont la répartition des compétences. Il y a eu, depuis 1926, neuf tentatives en ce sens.
- En vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB), qui est le fondement constitutionnel du Canada, chacune des provinces a le droit de modifier sa propre constitution. En outre, sur l'initiative du premier ministre St-Laurent, l'AANB a été modifiée en 1949 pour accorder au Parlement du Canada un pouvoir semblable de modifier la Constitution du Canada en ce qui a trait aux autorités fédérales. Cependant, ce pouvoir ne s'étendait pas à quelques domaines importants, dont la répartition des compétences. La modification de ces domaines exclus exige toujours l'approbation du Parlement britannique. Selon la pratique établie en ce qui concerne ces domaines exclus:

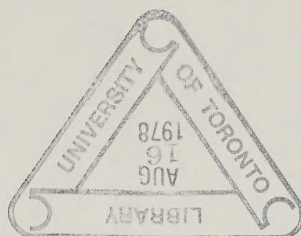
- (1) Le Parlement britannique n'agira pas à moins de recevoir une requête officielle du Canada;
- (2) toute requête au Parlement britannique exige l'approbation de la Chambre des communes et du Sénat du Canada en forme d'une Adresse conjointe des deux Chambres à la Couronne;

Ottawa, août 1978 -- Le ministre chargé des Relations fédérales-provinciales, M. Marc Lalonde, et le ministre de la Justice, M. Ron Basford, ont déposé aujourd'hui de la Justice, M. Ron Basford, ont déposé aujourd'hui possibles pour une procédure de modification de la Constitution du Canada.

Cette étude doit servir de documentation supplémentaire pour les discussions qui porteront sur le renouvellement constitutionnel du Canada. Actuellement, le Canada est la seule fédération au monde qui ait à présenter une requête à un autre pays, en l'occurrence le Royaume-Uni, lorsqu'il désire modifier sa Constitution. Le document précise que cette situation persiste à cause de l'incapacité des gouvernements au Canada de s'entendre sur une procédure qui mettrait en balance le besoin de protection et de stabilité et l'exigence de la flexibilité.

Points saillants du document:

- un aperçu des procédures de modification utilisées par quatre autres fédérations: les Etats-Unis, la Suisse, l'Australie et la République fédérale d'Allemagne;
- une récapitulation des tentatives faites par le Canada depuis 50 ans pour mettre au point une formule de modification;
- un examen de quelques options possibles pour une formule de modification, dont une nouvelle possibilité des plus importantes: les référendums. (Le gouvernement a en effet présenté le printemps dernier un projet de loi conférant au gouvernement fédéral le pouvoir d'organiser des référendums pour des questions constitutionnelles.)



La Constitution canadienne et sa modification


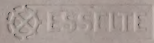
Sommaire



Federal-Provincial
Relations Office

Bureau des relations
fédérales-provinciales



Oxford® 
 ESSENTIAL 10%
MADE IN U.S.A.